

Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht

In Zusammenarbeit mit der Neuen Juristischen Wochenschrift

herausgegeben von Prof. Dr. Rüdiger Breuer, Bonn – Prof. Dr. Klaus-Peter Dolde, Rechtsanwalt, Stuttgart – Prof. Dr. Klaus Finkelnburg, Rechtsanwalt und Notar, Berlin – Prof. Dr. Alfons Gern, Stadtrechtsdirektor, Lahr/Schwarzwald – Prof. Dr. Klaus Hansmann, Ltd. Ministerialrat a. D., Düsseldorf – Prof. Dr. Gertrude Lübke-Wolff, Richterin des BVerfG, Karlsruhe – Dr. Hubert Meyer, Geschäftsf. Vorstandsmitglied des Niedersächsischen Landkreistages, Hannover – Dr. Jens Meyer-Ladewig, Ministerialdirigent a. D., Bonn – Prof. Dr. Janbernd Oebbecke, Münster – Prof. Dr. Karsten-Michael Ortloff, Vors. Richter am VG a. D., Berlin – Dr. Stefan Paetow, Vors. Richter am BVerwG a. D., Berlin – Prof. Dr. Eberhard Schmidt-Aßmann, Heidelberg – Dr. Dieter Sellner, Rechtsanwalt, Berlin – Prof. Dr. Hermann Weber, Rechtsanwalt, Frankfurt a. M.

Schriftleitung: Rechtsanwalt Prof. Dr. Achim Schunder, Rechtsanwältin Dr. Christiane Prause und Dr. Georg Neureither, Beethovenstraße 7 b, 60325 Frankfurt a. M.

3 2009

Seite 137–200
28. Jahrgang
15. Februar 2009

Rechtsanwalt Dr. Torsten Heilshorn, Freiburg

Schutz vor gewerblichen Immissionen durch passiven Schallschutz?*

Die Vermeidung von Lärmkonflikten geschieht – zumindest in der Theorie – vorrangig durch eine räumliche Trennung der sich gegenseitig beeinträchtigenden Nutzungen. Eine solche Trennung scheitert vielfach jedoch an dem Fehlen geeigneter Ausweichflächen, an bereits vorhandenen Gemengelagen oder den städtebaulichen Zielsetzungen der Innenentwicklung und Nachverdichtung, die in den letzten Jahren verstärkt an Bedeutung gewonnen haben. Wenn ein Immissionskonflikt nicht durch eine räumliche Zuordnung der Nutzungen vermieden werden kann, kommen aktive und passive Schallschutzmaßnahmen in Betracht. Der aktive Schallschutz umfasst Maßnahmen an der Schallquelle. Bei einer gewerblichen Anlage können diese etwa in der Kapselung und Einhausung von Anlagen oder anderen Maßnahmen auf dem Betriebsgelände des Emittenten bestehen. Solche Maßnahmen sind vielfach jedoch wirtschaftlich unzumutbar, städtebaulich unverträglich oder technisch nicht möglich. In diesen Fällen stellt sich die Frage nach passiven Schallschutzmaßnahmen an den schutzbedürftigen Gebäuden. Hier können etwa Schallschutzfenster oder Gebäudeteile mit einer bestimmten Dämmwirkung vorgeschrieben werden. Bei einer genaueren Betrachtung sind die Genehmigungs- und Überwachungsebene einerseits und die Planungsebene andererseits zu unterscheiden. Die auf Genehmigungs- und Überwachungsebene maßgebliche TA Lärm ist zwar nicht auf passiven Schallschutz zugeschnitten, steht einer planerischen Festsetzung passiver Schallschutzmaßnahmen aber nur bedingt entgegen. Auf der Planungsebene ist eine ordnungsgemäße Abwägung sämtlicher privaten und öffentlichen Belange entscheidend. Im Einzelfall kann auch die Festsetzung passiver Schallschutzmaßnahmen das Ergebnis einer ordnungsgemäßen Abwägung sein.

I. Oberverwaltungsgerichtliche Rechtsprechung zum Gewerbelärm

1. Ablehnung passiver Schallschutzmaßnahmen

Der 8. Senat des OVG Münster hat 2005 passiven Schallschutz als ungeeignet angesehen, schädliche Umwelteinwirkungen durch Gewerbelärm zu vermeiden¹. Solche Maßnahmen seien *nur in den gesetzlich ausdrücklich vorgesehenen Fällen* unter strengen Voraussetzungen vorgesehen. Dieses Schutzmodell des Bundes-Immissionsschutzgesetzes könne auch nicht durch Abwägung überwunden werden. Für den Gewerbelärm sei nur eine *gebietsbezogene Steuerung* des immissionsschutzrechtlichen Schutzniveaus möglich. Passiver Schallschutz sei nur zulässig als auf den Innenraum beschränkter vorbeugender Umweltschutz, der über den gebietsbezogenen Lärmschutz hinausgehe.

Auch der VGH Mannheim hatte sich bereits 1999 gegen passive Schallschutzmaßnahmen ausgesprochen². Eine *vollständige Fremdbelüftung* zum Schutze des von einer Mühle ausgehenden Betriebslärms sei in einem allgemeinen Wohngebiet nicht zulässig. Eine solche weitgehende Anordnung passiven Schallschutzes widerspreche *den Anforderungen an ein gesundes Wohnen* und sei jedenfalls in einem neuen Wohngebiet abwägungsfehlerhaft.

Auch der VGH Mannheim hatte sich bereits 1999 gegen passive Schallschutzmaßnahmen ausgesprochen². Eine *vollständige Fremdbelüftung* zum Schutze des von einer Mühle ausgehenden Betriebslärms sei in einem allgemeinen Wohngebiet nicht zulässig. Eine solche weitgehende Anordnung passiven Schallschutzes widerspreche *den Anforderungen an ein gesundes Wohnen* und sei jedenfalls in einem neuen Wohngebiet abwägungsfehlerhaft.

2. Anerkennung passiver Schallschutzmaßnahmen

Der 7. Senat des OVG Münster hat der zuvor genannten Auffassung des 8. Senats jedoch ausdrücklich widersprochen³. Das „Schutzmodell“ des Bundes-Immissionsschutzgesetzes beschränke sich nicht auf aktiven Schallschutz. Auch der passive Schallschutz könne ein geeignetes Mittel sein, um schädliche Umwelteinwirkungen durch gewerbliche Immissionen zu vermeiden.

Auch nach dem VGH Mannheim kann der Konflikt zwischen einer heranrückenden Wohnbebauung und einem vorhandenen Gewerbebetrieb dergestalt gelöst werden. Wenn der passive Schallschutz an der Wohnbebauung so vorgesehen und genehmigt sei, dass die jeweils maßgeblichen Innen-

* Der Autor ist Fachanwalt für Verwaltungsrecht und Partner bei Sparwasser & Heilshorn Rechtsanwälte Partnerschaft, Freiburg, und Lehrbeauftragter an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg.

1 OVG Münster, NJOZ 2005, 5175 = BeckRS 2005, 30053.

2 VGH Mannheim, Urt. v. 17. 9. 1999 – 3 S 3/99, juris.

3 OVG Münster, Urt. v. 22. 5. 2006 – 7 D 114/05.NE, BeckRS 2006, 26871.

raumwerte für ein ungestörtes Wohnen tags und nachts nicht überschritten werden, bedürfe es keines Einschreitens der zuständigen Behörde zum Schutz vor Lärm⁴.

Diese Auffassung hat das Gericht für die Bauleitplanung bestätigt⁵. Ein an ein vorhandenes Sägewerk heranrückendes Wohngebiet könne durch passiven Schallschutz geschützt werden. In dem entschiedenen Fall wurde (zusätzlich zu einem kleinen Lärmschutzwall) festgesetzt, dass in Richtung des Sägewerks an den schutzwürdigen Gebäudefassaden „keine offenbaren Fenster/Türen in schutzbedürftigen Räumen“ zulässig seien. Dieser Ausschluss beschränkte sich überwiegend auf die Ober- und Dachgeschosse einzelner Gebäude, da die unteren Gebäudebereiche zumindest teilweise durch den Lärmschutzwall geschützt wurden. Nach Auffassung des VGH kann es abwägungsfehlerfrei sein, „eine Minderung der Immissionen durch eine Kombination von passivem Schallschutz, Stellung und Gestaltung von Gebäuden sowie Anordnung der Wohn- und Schlafräume zu erreichen“. In dem entschiedenen Fall seien ausreichende „gewichtige städtebauliche Gründe“ insbesondere darin zu sehen, dass so gut wie keine Ersatzbauflächen in der Gemeinde vorhanden waren.

Auch andere Oberverwaltungsgerichte verweisen für die Einhaltung der Vorgaben der TA Lärm unter anderem auf passive Schallschutzmaßnahmen⁶.

II. Einsatzmöglichkeiten passiver Schallschutzmaßnahmen

Bei der Beurteilung passiver Schutzmaßnahmen im gewerblichen Bereich wird vielfach die Trennung von *Planungsebene einerseits* und *Zulassungs- und Überwachungsebene andererseits* nicht hinreichend beachtet.

1. Zulassungs- und Überwachungsebene: TA Lärm

Die Zulassung und Überwachung gewerblicher Anlagen richtet sich nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz in Verbindung mit der *Technischen Anleitung zum Schutz gegen Lärm (TA Lärm)* vom 26. 8. 1998. Dieses Regelwerk ist *nicht* auf die Konfliktlösung durch passive Schallschutzmaßnahmen zugeschnitten. Auf der Zulassungs- und Überwachungsebene setzen die immissionsschutzrechtlichen Pflichten grundsätzlich beim Emittenten an. Weder der Gewerbebetrieb noch die zuständige Behörde haben im Normalfall Zugriffsmöglichkeiten auf die schutzwürdige Nutzung. Der Interessenausgleich geschieht vor allem durch vom Gebietscharakter abhängige Immissionsrichtwerte und verschiedene ergänzende Regelungen wie etwa die Zwischenwertbildung oder die seltenen Ereignisse. Danach verbleibende Immissionskonflikte sollen durch Maßnahmen beim Emittenten oder in dessen Umgebung gelöst werden. Die unterstellte Verantwortlichkeit des Emittenten könnte zwar auch zu einer Konfliktlösungsstrategie etwa dergestalt führen, dass dem Veranlasser z. B. die Kosten für passive Schallschutzmaßnahmen auferlegt werden. Zumindest für gewerbliche Immissionen verfolgt das Bundes-Immissionsschutzgesetz in Verbindung mit der TA Lärm jedoch einen anderen Ansatz, der maßgeblich auf der Erwägung beruht, dass die Bekämpfung des Lärms an der Quelle vorzugswürdig ist.

a) *Stand der Technik*. Die Ausrichtung der TA Lärm auf *aktiven* Schallschutz ist unter anderem erkennbar in Nr. 2.5 TA Lärm. Danach ist der Stand der Technik zur Lärminderung derselbe wie nach § 3 VI BImSchG. Er schließt sowohl Maßnahmen an der Schallquelle als auch solche auf

dem *Ausbreitungswege* ein, soweit diese in *engem räumlichen und betrieblichen Zusammenhang* mit der Schallquelle stehen. Dies beschränkt die Schutzmaßnahmen auf den Anlagenbereich und klammert den passiven Schallschutz aus⁷. Entsprechend umfasst der (in Bezug genommene) Stand der Technik nach § 3 VI BImSchG nur Maßnahmen der *Emissionsbegrenzung*.

b) *Außenpegel und Immissionsort*. In die gleiche Richtung weisen die Regelungen über die Immissionsrichtwerte und den Immissionsort. Nr. 6.1 TA Lärm legt die Richtwerte für Immissionsorte außerhalb von Gebäuden fest. Die Festlegung des maßgeblichen Immissionsorts findet sich in Nr. 2.3 TA Lärm i. V. mit Nr. A.1.3 des Anhangs. Danach liegt der Immissionsort bei bebauten Flächen *0,5 m außerhalb vor der Mitte des geöffneten Fensters* des am stärksten betroffenen *schutzbedürftigen Raumes* nach DIN 4109. Dies zielt vor allem auf zweierlei ab: Durch die vorgeschriebene Öffnung des Fensters werden unerwünschte Reflexionswirkungen des Gebäudes vermieden, die das Messergebnis verfälschen können⁸. Die Auswahl schutzbedürftiger Räume soll die für gesunde Wohnverhältnisse wichtigsten Gebäudeteile schützen.

Auf Grund der Festlegung von Außenpegeln ist die Einhaltung der maßgeblichen Richtwerte *außerhalb der Gebäude* nachzuweisen, soweit es sich um Schallimmissionen handelt, die nicht auf Geräuschübertragungen innerhalb von Gebäuden oder auf Körperschallübertragungen beruhen. Dies dient zum einen dem Schutz des *Gebäudeinneren*. Die in Nr. 6.1 TA Lärm aufgeführten Außenpegel sind so ausgelegt, dass bei einer angemessenen Ausgestaltung der Außenbauteile und der Fenster hinnehmbare *Innenraumpegel* erreicht werden. Dem liegt die Annahme zu Grunde, dass zur angemessenen Befriedigung der Wohnbedürfnisse auch das störungsfreie *Schlafen bei gekipptem Fenster* gehöre, wobei der typische Dämmwert eines gekippten Fensters etwa 15 dB(A) betragen soll⁹. Andererseits werden durch die genannten Regelungen aber auch die *Außenwohnbereiche* (Terrasse, Balkon, Garten) geschützt¹⁰, indem etwaige Lärmschutzmaßnahmen ihre Wirkung *außerhalb der Gebäude* entfalten müssen.

Nach dem Regelungssystem der TA Lärm haben passive Schallschutzmaßnahmen am schutzbedürftigen Gebäude daher grundsätzlich keinen Einfluss auf die Einhaltung der Immissionsrichtwerte. Die schallgedämmte Ausführung von Bauteilen und ähnliche Maßnahmen sind insoweit funktionslos. Die TA Lärm ist für die *Bauleitplanung* aber nur von eingeschränkter Bedeutung.

4 VGH Mannheim, NVwZ-RR 2007, 168 (zum Rücksichtnahmegebot auf der Zulassungsebene und einer Immissionsbelastung durch *Verkehr und Gewerbe*).

5 VGH Mannheim, Urt. v. 27. 6. 2007 – 3 S 2528/05 (wohl nicht veröff.).

6 VGH Kassel, Beschl. v. 8. 12. 2004 – 3 TG 3386/04, L 3, juris; OVG Hamburg, Urt. v. 27. 4. 2005 – 2 E 9/99, BeckRS 2005, 28990 (zur planerischen Bewältigung sowohl von Straßen- als auch Hafentärm); beiläufig auch VGH München, Urt. v. 11. 5. 1998 – 2 N 97.2363, juris.

7 Hansmann, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, Stand: April 2008, TA Lärm Nr. 2 Rdnrn. 39 f.; Becker/Chotjewitz, TA Lärm, 1. Aufl. (2007), S. 44.

8 Vgl. dazu auch die Vorgaben zu Ersatzmessorten im Abschnitt 6.1 der (gem. Nr. A.1.3 des Anhangs der TA Lärm ergänzend heranzuziehenden) DIN 45645-1 (Ausgabe Juli 1996).

9 BVerwGE 126, 340 = NVwZ 2007, 219 (zum Luftverkehrsrecht); vgl. in diesem Zusammenhang auch BVerwGE 104, 123 = NVwZ 1998, 513.

10 Hansmann, in: Landmann/Rohmer (o. Fußn. 7), TA Lärm Nr. 6 Rdnr. 6.

2. TA Lärm: keine Verbindlichkeit für die Bauleitplanung

Unterhalb der Schwelle zur Gesundheitsgefährdung existieren für die Bauleitplanung *keine verbindlichen gesetzlichen Vorgaben* zur Bestimmung der Zumutbarkeit von Geräuschimmissionen¹¹. Die auf der Grundlage des § 48 BImSchG erlassene TA Lärm konkretisiert zwar in ihrem Anwendungsbereich die Schutzpflichten des Anlagenbetreibers aus § 5 I Nr. 1 BImSchG. Sie entfaltet *normkonkretisierende Wirkung* und ist für die *Verwaltungsbehörde und auch für die Verwaltungsgerichte grundsätzlich verbindlich*¹². Das Bundes-Immissionsschutzgesetz und die TA Lärm richten sich somit an die für den *Vollzug des Bundes-Immissionsschutzgesetzes* zuständigen Behörden, grundsätzlich aber nicht an die Träger der Bauleitplanung¹³. Für die Bauleitplanung stellt die TA Lärm jedoch eine „Orientierungshilfe“ dar¹⁴. Zudem hat sie auf der Ebene der Bauleitplanung bereits eine *mittelbare rechtliche Bedeutung*. Wenn sich bei der Umsetzung der planerischen Regelungen die immissionsschutzrechtlich maßgeblichen Grenzwerte voraussichtlich nicht werden einhalten lassen, so verstößt der Bauleitplan gegen § 1 III BauGB¹⁵. Davon abgesehen richtet sich die Konfliktlösung in der Bauleitplanung jedoch nach dem *Abwägungsgebot* und dem dieses Gebot konkretisierenden Trennungsgrundsatz.

3. Festsetzungsmöglichkeiten nach § 9 I Nr. 24 BauGB

Gemäß § 9 I Nr. 24 BauGB können im Bebauungsplan festgesetzt werden unter anderem die zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen oder zur Vermeidung oder Minderung solcher Einwirkungen zu treffenden baulichen und sonstigen technischen Vorkehrungen. Diese Vorkehrungen können sowohl beim Emittenten als auch am Immissionsort ansetzen. Als passive Schutzmaßnahmen sind z. B. *Schallschutzfenster* oder die *immissionshemmende Ausführung von Außenwänden und sonstigen Bauteilen* eines Gebäudes möglich¹⁶. Zudem soll diese Ermächtigungsgrundlage auch die *Anordnung schutzbedürftiger Räume* (etwa an der lärmabgewandten Seite der Gebäude) erfassen¹⁷. Die Rechtsprechung legt auch sonst eher großzügige Maßstäbe an. Der Bebauungsplan müsse die zu treffenden Maßnahmen nicht konkret bezeichnen. Insbesondere müsse kein Dämmwert angegeben werden. Welche Qualität die Vorkehrungen haben müssen, ergebe sich aus der Schutzwürdigkeit des Gebietes und könne gegebenenfalls noch im jeweiligen Baugenehmigungsverfahren im Einzelnen festgelegt werden¹⁸. Auch dürfe der Plan *dem Bauwilligen* die konkrete Ausführung überlassen¹⁹. Eine Konkretisierung soll auch in der Weise erfolgen können, dass festgelegt wird, welche Immissionsminderung durch eine technische Vorkehrung erreicht werden muss. Die ausschließliche Festlegung von Lärmgrenzwerten ist aber nicht zulässig²⁰.

Eine einschränkende Auslegung ist aber insoweit erforderlich, als § 9 I Nr. 24 BauGB *keine Nutzungsregelungen* gestattet, da es sich bei diesen nicht um bauliche oder technische Vorkehrungen handelt²¹. Unzulässig wäre daher z. B. eine Festsetzung, dass Fenster nur zu bestimmten Zeiten geöffnet werden dürfen. Möglich sind dagegen bauliche Anforderungen an die Fenster etwa in dem Sinne, dass diese *nicht offenbar* sein dürfen²².

4. Abwägung

Welche Lärmbelastungen einer Wohnnutzung unterhalb der Grenze der Gesundheitsgefährdung zugemutet werden dür-

fen, obliegt der *Abwägungsentscheidung* der planenden Kommune. Sie hat auf Grund einer ordnungsgemäßen Abwägung nach § 1 VII BauGB zu entscheiden, ob und welche Schallschutzmaßnahmen festgesetzt werden sollen.

a) *DIN 18 005*. Zur planerischen Abschätzung kann auf der Ebene der Bauleitplanung die DIN 18 005 („Schallschutz im Städtebau“) herangezogen werden. Diese Norm enthält Verfahren zur Schallimmissionsberechnung in der städtebaulichen Planung. Im Beiblatt 1 zur DIN 18 005 sind zudem schalltechnische Orientierungswerte für die städtebauliche Planung angegeben. Da es sich bei der DIN 18 005 jedoch um ein privates Regelwerk ohne Rechtsnormcharakter handelt, stellt es lediglich eine *Orientierungshilfe* dar²³. Wenn die Orientierungswerte der DIN 18 005 eingehalten werden, kann grundsätzlich unterstellt werden, dass die Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse gewahrt sind. Auch die Überschreitung der Orientierungswerte des Beiblatts 1 zur DIN 18 005 kann aber das Ergebnis einer ordnungsgemäßen Abwägung sein. Dies setzt jedoch eine sorgfältige Prüfung aller möglichen aktiven und passiven Schallschutzmaßnahmen voraus²⁴.

Die DIN 18 005 ist ebenfalls grundsätzlich nicht auf eine Konfliktlösung durch passiven Schallschutz angelegt. Auch hier soll die Vorgabe von Außenpegeln eine möglichst störungsfreie Kommunikation auch in den Außenwohnbereichen gewährleisten. Diese Norm schließt passiven Schall-

- 11 *BVerwG*, NVwZ 1991, 881; zudem etwa *OVG Hamburg*, Urt. v. 27. 4. 2005 – 2 E 9/99, BeckRS 2005, 28990.
- 12 *BVerwGE* 129, 209 = NVwZ 2008, 76; *OVG Lüneburg*, Urt. v. 14. 2. 2007 – 12 LC 37/07, BeckRS 2007, 22583; zur TA Luft *BVerwGE* 114, 342 = NVwZ 2001, 1165; *BVerwGE* 110, 216 = NVwZ 2000, 440.
- 13 *BVerwG*, NVwZ-RR 2000, 146; *VGH München*, Urt. v. 2. 8. 2005 – 14 N 04.2374, juris; *OVG Hamburg*, Urt. v. 27. 4. 2005 – 2 E 9/99.N, BeckRS 2005, 28990; *Gierke*, in: *Brügelmann*, BauGB I, 66. Lfg, Stand: April 2008, § 1 Rdnr. 635; zur *Genehmigung* einer an eine vorhandene gewerbliche Nutzung heranrückenden Wohnbebauung vgl. auch *VGH Mannheim*, NVwZ-RR 2007, 168.
- 14 *BVerwG*, NVwZ 2008, 426; *VGH München*, Urt. v. 2. 8. 2005 – 14 N 04.2374; *Söfker*, in: *Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger*, BauGB I, 87. Lfg, Stand: Februar 2008, § 1 Rdnr. 225.
- 15 *BVerwGE* 117, 287 = NVwZ 2003, 733; *BVerwGE* 109, 246 = NVwZ 2000, 550 (zur 18. BImSchV); vgl. auch *OVG Münster*, NJOZ 2005, 5175 = BeckRS 2005, 30053; *OVG Münster*, Urt. v. 22. 5. 2006 – 7 D 114/05.NE, BeckRS 2006, 26871; *Söfker*, in: *Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger* (o. Fußn. 14), § 1 Rdnr. 147.
- 16 *BVerwGE* 80, 184 = NJW 1989, 467; *OVG Hamburg*, Urt. v. 27. 4. 2005 – 2 E 9/99.N, BeckRS 2005, 28990; *OVG Münster*, Urt. v. 22. 5. 2006 – 7 D 114/05.NE, BeckRS 2006, 26871; *Söfker*, in: *Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger* (o. Fußn. 14), § 9 Rdnr. 208.
- 17 *OVG Hamburg*, Urt. v. 27. 4. 2005 – 2 E 9/99, BeckRS 2005, 28990; *Kuschnerus*, Der sachgerechte Bebauungsplan, 3. Aufl. (2005), Rdnr. 370; *Gierke*, in: *Brügelmann* (o. Fußn. 13), § 9 Rdnr. 460.
- 18 So *BVerwG*, NVwZ 1990, 159; *OVG Hamburg*, Urt. v. 27. 4. 2005 – 2 E 9/99.N, BeckRS 2005, 28990; offenbar zweifelnd *OVG Münster*, Urt. v. 22. 5. 2006 – 7 D 114/05.NE, BeckRS 2006, 26871; *OVG Münster*, Urt. v. 20. 3. 2002 – 10 a D 48/99.NE, BeckRS 2002, 22346.
- 19 *BVerwG*, NVwZ 1994, 1009; *OVG Hamburg*, Urt. v. 27. 4. 2005 – 2 E 9/99.N, BeckRS 2005, 28990; dazu auch *Kuschnerus* (o. Fußn. 17), Rdnrn. 369 f.
- 20 *BVerwG*, Beschl. v. 30. 1. 2006 – 4 BN 55/05, BeckRS 2006, 21353; *BVerwG*, NVwZ 1994, 1009.
- 21 *OVG Münster*, NVwZ-RR 2004, 437; *VGH Mannheim*, NVwZ-RR 1997, 694; *VGH Mannheim*, Urt. v. 20. 6. 1995 – 3 S 2680/93, juris; *Gierke*, in: *Brügelmann* (o. Fußn. 13), § 9 Rdnr. 465.
- 22 *VGH Mannheim*, Urt. v. 27. 6. 2007 – 3 S 2528/05 (wohl nicht veröff.).
- 23 *BVerwG*, NVwZ 1991, 881 (DIN 18 005 als „Orientierungshilfe“ oder als „grober Anhalt“); aus jüngerer Zeit *BVerwG*, Beschl. v. 24. 5. 2007 – 4 BN 16/07, 4 VR 1/07, BeckRS 2007, 24337; *BVerwG*, Beschl. v. 13. 6. 2007 – 4 BN 6/07, BeckRS 2007, 24707.
- 24 *Kuschnerus* (o. Fußn. 17), Rdnr. 295, unter Verweis auf *OVG Lüneburg*, NVwZ-RR 2002, 172.

schutz aber nicht aus. So wird im Beiblatt ausdrücklich auf die mögliche Überschreitung der Orientierungswerte und dann in Betracht zu ziehende Maßnahmen wie „bauliche Schallschutzmaßnahmen – insbesondere für Schlafräume“ hingewiesen.

b) *Übertragung der Rechtsprechung zum Straßenverkehrslärm?* Zur Konfliktlösung durch passiven Schallschutz liegt eine verhältnismäßig neue Entscheidung des *BVerwG* vom 22. 3. 2007 vor, die sich allerdings mit *Straßenverkehrslärm* befasst²⁵. Der *VGH Mannheim*²⁶ hat dieses Urteil als wesentliche Begründung für seine Auffassung herangezogen, nach der auch bei *gewerblichen* Immissionen der passive Schallschutz ein taugliches Konfliktlösungsmittel darstelle. In dem der Entscheidung des *BVerwG* zu Grunde liegenden Sachverhalt wurde ein neues Wohngebiet ausgewiesen, obwohl die Richtwerte der DIN 18 005 durch verschiedene vorhandene Verkehrswege teilweise um mehr als 10 dB(A) überschritten wurden. Der zu Grunde liegende Bebauungsplan löste dies durch eine Kombination von passivem Schallschutz, Stellung der Gebäude und Anordnung der Wohn- und Schlafräume. Das *BVerwG* hat dies im Ergebnis gebilligt. Eine erhebliche Überschreitung der DIN 18 005 erfordere zwar *entsprechend gewichtige städtebauliche Gründe* und eine *sorgfältige Prüfung aktiver Schallschutzmaßnahmen*. Es könne aber ausreichend sein, durch die Anordnung der Räume und die Verwendung schallschützender Außenbauteile im Innern der Gebäude angemessenen Lärmschutz zu gewährleisten. Ebenfalls könne berücksichtigt werden, dass die rückwärtigen Grundstücksflächen wirksam abgeschirmt wurden und so geschützte Außenwohnbereiche auf der straßenabgewandten Seite der Grundstücke geschaffen werden konnten²⁷.

Ist diese Auffassung aber auf *gewerbliche* Immissionen übertragbar? Oberflächlich betrachtet könnte man bereits unter Verweis auf § 42 BImSchG von einer fehlenden Vergleichbarkeit verkehrlicher und gewerblicher Immissionen ausgehen. Diese auch für die Bauleitplanung verbindliche²⁸ Vorschrift sieht schließlich ausdrücklich vor, dass der Schutz vor Straßenlärm auch durch bauliche Maßnahmen *an den schutzwürdigen Gebäuden* erfolgen kann. Eine entsprechende Vorschrift findet sich für den Gewerbelärm nicht. § 42 BImSchG i. V. mit 16. BImSchV ist aber nur auf einen Teil der Belastungen durch Verkehrslärm anzuwenden, und zwar auf den *Bau oder die wesentliche Änderung öffentlicher Straßen* (vgl. § 41 I BImSchG). Diese Vorschrift gilt dagegen insbesondere nicht, wenn ein *neues Baugebiet* neben einem vorhandenen Verkehrsweg geplant wird. Gleiches gilt für die Überplanung einer vorhandenen Straße ohne deren wesentliche Änderung oder die bloße Verkehrssteigerung. Auch die genannte Entscheidung des *BVerwG* vom März 2007 hatte ein neues Baugebiet neben einer vorhandenen Straße zum Gegenstand, weshalb der Anwendungsbereich von §§ 41 f. BImSchG *nicht* eröffnet war.

Die Planung eines neuen Baugebiets neben einem vorhandenen Verkehrsweg richtet sich in erster Linie nach dem *Abwägungsgebot*. Dieses gilt für Straßen- und Gewerbeimmissionen gleichermaßen. Im Rahmen der Abwägung kommen jedoch *Unterschiede* zwischen Straßenlärm einerseits und gewerblichen Immissionen andererseits zum Tragen, die einer undifferenzierten Gleichbehandlung entgegenstehen. Konflikte zwischen gewerblichen Anlagen und schutzwürdigen Nutzungen können oftmals bereits durch eine vorausschauende *räumliche Trennung* vermieden werden. Auch sonst stehen vielfach Instrumente zur Verfügung, um Kon-

flikte durch Maßnahmen beim Emittenten oder in dessen Nähe (z. B. durch Schallschutzwände) zu lösen. Dies gilt zumindest nicht in gleichem Maße für *Verkehrslärm*. Dieser führt zu einer hohen Belastung weiter innerstädtischer Flächen, was seinen Grund unter anderem in der fehlenden Möglichkeit (oder Zweckmäßigkeit) der Trennung von Verkehrswegen und schutzwürdigen Nutzungen hat. Eine solche Trennung hätte auf Grund der erheblichen Lärmbelastung zur Folge, dass in der Nähe von stark frequentierten (auch innerstädtischen) Straßen gar nicht mehr gewohnt werden könnte. Dies wäre mit einer nachhaltigen Innenentwicklung nicht vereinbar. Auch andere aktive Schallschutzmaßnahmen wie z. B. Lärmschutzwände oder -wälle scheiden oftmals auf Grund der beengten räumlichen Verhältnisse oder aus städtebaulichen Gesichtspunkten aus. Die städtebaulich gewünschte Ansiedlung von Wohnnutzungen ist daher in der Nähe verkehrsreicher Straßen in vielen Fällen nur sinnvoll möglich, wenn passiver Schallschutz eingesetzt wird.

c) *Trennungsgrundsatz*. Der in § 50 BImSchG niedergelegte so genannte *Trennungsgrundsatz* konkretisiert das planerische Abwägungsgebot – nach Auffassung der Rechtsprechung im Sinne einer „Abwägungsdirektive“²⁹. Gebiete mit unterschiedlichen Nutzungsarten sollen einander möglichst so zugeordnet werden, dass schädliche Umwelteinwirkungen so weit wie möglich vermieden werden. Daraus wird vielfach ein Gebot der *räumlichen Trennung* miteinander unverträglicher Nutzungen abgeleitet. Insbesondere sollen Gewerbe- oder Industriegebiete einerseits und Wohngebiete andererseits möglichst nicht nebeneinander liegen³⁰. Auch wenn es sich bei der räumlichen Trennung sicherlich um „das wirksamste Mittel“³¹ handelt, ist eine solche nicht zwingend gefordert, sondern „nur“ eine hinreichende *inhaltliche Lösung* des (potenziellen) Nutzungskonflikts. Ein verträgliches Nebeneinander etwa eines Wohn- und eines Gewerbegebiets kann auch z. B. dadurch erreicht werden, dass durch Gliederungen und Ausschlüsse im Gewerbegebiet sichergestellt wird, dass in näherer Nachbarschaft zur Wohnbebauung nur nicht oder nicht wesentlich störende gewerbliche Nutzungen zugelassen werden³². Ebenfalls möglich ist die Ausweisung von Übergangsbereichen mit geringerer Schutzwürdigkeit³³. Während der Trennungsgrundsatz unmittelbare Bedeutung vor allem bei einer *Neuplanung* auf bisher unbebauten Flächen hat³⁴, steht bei der Überplanung von Gemengelagen in

25 *BVerwGE* 128, 238 = NVwZ 2007, 831.

26 *VGH Mannheim*, Ur. v. 27. 6. 2007 – 3 S 2528/05 (wohl nicht veröff.).

27 *BVerwGE* 128, 238 = NVwZ 2007, 831; zu Überschreitungen der Orientierungswerte der DIN 18 005 im Randbereich eines neuen Wohngebiets vgl. auch bereits *OVG Münster*, Beschl. v. 18. 6. 2001 – 7 a D 182/98.NE, juris.

28 *BVerwG*, NJW 1995, 2572.

29 *BVerwGE* 128, 238 = NVwZ 2007, 831; ähnlich *OVG Münster*, Ur. v. 22. 5. 2006 – 7 D 114/05.NE, BeckRS 2006, 26871 („Planungsdirektive“); *OVG Hamburg*, Ur. v. 27. 4. 2005 – 2 E 9/99, BeckRS 2005, 28990 („Optimierungsgebot“).

30 Auch das *BVerwG* spricht teilweise davon, dass eine zweckmäßige Zuordnung nach § 50 I BImSchG erfordere, „sich gegenseitig beeinträchtigende Nutzungen angemessen räumlich zu trennen“ (so *BVerwGE* 91, 92 = NJW 1993, 342).

31 *Hansmann*, in: *Landmann/Rohmer*, UmweltR, Stand: April 2008, § 50 Rdnr. 34; vgl. auch ebda. Rdnr. 51.

32 *OVG Münster*, Ur. v. 17. 10. 1996 – 7 a D 122/94.NE, juris; vgl. auch *OVG Münster*, Ur. v. 22. 5. 2006 – 7 D 114/05.NE, BeckRS 2006, 26871.

33 Vgl. z. B. *OVG Berlin*, NVwZ-RR 1998, 720 L; zur Überplanung einer Gemengelage z. B. *VGH Mannheim*, Ur. v. 8. 10. 1993 – 8 S 2693/92, juris; zu den Zuordnungsmöglichkeiten des § 50 BImSchG vgl. auch *Hansmann*, in: *Landmann/Rohmer*, UmweltR, Stand: April 2008, § 50 Rdnr. 34.

34 Grdl. *BVerwG*, Ur. v. 5. 7. 1974 – IV C 50/72, juris.

erster Linie eine Optimierung der städtebaulichen Situation in Frage³⁵.

Für die vorliegende Fragestellung sind diesem Grundsatz keine zwingenden Anforderungen zu entnehmen. Die räumliche Zuordnung sich gegenseitig beeinträchtigender Nutzungen bedarf einer sorgfältigen *Abwägung*. Bei überwiegenden städtebaulichen Belangen ist eine räumliche Trennung jedoch nicht zwingend erforderlich. Ein möglicher Immissionskonflikt kann – und muss – dann durch andere Maßnahmen gelöst werden. § 50 I BImSchG gibt jedoch keine Rangfolge von aktiven und passiven Schutzmaßnahmen vor. Der Trennungsgrundsatz muss auch zu einem sachgerechten Ausgleich mit *anderen städtebaulichen Belangen* gebracht werden. Gegen eine Konfliktlösung durch räumliche Trennung können bereits rein faktisch die nur begrenzt für Siedlungszwecke zur Verfügung stehenden Flächen sprechen, wobei auch die verschärften Anforderungen des Natur-, Arten- und Biotopschutzes zum Tragen kommen. Einschränkend kann auch die Bodenschutzklausel (§ 1 a II 1 BauGB) wirken³⁶. So kann eine Nachverdichtung oder Innenentwicklung deshalb flächensparend sein, weil vorhandene Verkehrswege oder andere Infrastruktureinrichtungen genutzt werden können, die sonst erst herzustellen wären. Weitere Gründe für verdichtete städtebauliche Lösungen können sich ergeben z. B. aus der verbrauchernahen Versorgung (vgl. § 1 VI Nr. 8 a BauGB), einer drohenden Zersiedelung der Landschaft oder erhöhten Verkehrsbewegungen und damit Lärmimmissionen an anderer Stelle.

d) *Gesunde Wohnverhältnisse* (§ 1 VI Nr. 1 BauGB). Die vorsorgende Berücksichtigung des Immissionsschutzes kommt auch in § 1 VI Nr. 1 BauGB zum Ausdruck, nach dem die *allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse* bei der Aufstellung der Bauleitpläne besonders zu berücksichtigen sind. Bei der Einstellung dieses Belanges in die Abwägung ist auch zu berücksichtigen, dass *aktive* Schallschutzmaßnahmen aus Sicht des Betroffenen in aller Regel deutlich besser geeignet sind, gesunde und angenehme Wohnverhältnisse zu gewährleisten.

aa) *Schutz von Außenwohnbereichen*. Aktiver Schallschutz ist vielfach *effektiver*, da die Wirksamkeit von Schutzmaßnahmen mit zunehmendem Abstand von der Schallquelle abnimmt. Er dient anders als passive Maßnahmen auch dem *Schutz der Außenwohnbereiche*. In ausschließlich oder vorwiegend dem Wohnen dienenden Gebieten umfasst der erforderliche Schutz des „Wohnens“ sowohl das Leben innerhalb der Gebäude als auch die angemessene Nutzung der Außenwohnbereiche wie Balkone, Terrassen, Hausgärten, Kinderspielflächen und sonstige Grün- und Freiflächen³⁷. Dies erfordert Schutzmaßnahmen, die sich nicht nur im Gebäudeinneren auswirken, sondern auch zu einer Geräuschminimierung außerhalb der Gebäude führen. Dies steht aber einem teilweisen Einsatz passiver Schallschutzmaßnahmen nicht zwingend entgegen. So kann etwa ein *Lärmschutzwand* die Außenwohnbereiche im Erdgeschoss schützen, während für die oberen Stockwerke Schallschutzfenster vorgesehen werden³⁸. Ebenfalls denkbar ist, durch die *Gebäudeanordnung* die rückwärtigen Grundstücksflächen abzuschirmen, so dass hier geschützte Außenwohnbereiche angelegt werden können.

bb) *Öffenbarkeit der Fenster*. *Öffenbare Fenster* führen ebenfalls zu einer deutlich höheren Wohnqualität. Geschlossene Fenster schirmen zugleich die *als positiv empfundenen Geräusche* wie z. B. Vogelzwitschern oder Blätterrauschen ab. Auch nach Auffassung des BVerwG setzt die angemessene

Befriedigung der Wohnbedürfnisse unter anderem voraus, dass innerhalb der Gebäude eine durch Außengeräusche nicht beeinträchtigte Entfaltung des Lebens der Bewohner möglich ist. Dazu gehöre vor allem nachts die Möglichkeit des störungsfreien Schlafens, wobei nicht auf eine Nutzung der Gebäude nur bei geschlossenen Fenstern und Türen abgestellt werden dürfe³⁹.

Auch bei passivem Schallschutz kann im Einzelfall aber eine Fensterlüftung *möglich bleiben*. Je nach baulicher Anlage und festgesetzten Schutzmaßnahmen kann es z. B. möglich sein, nicht schutzbedürftige Räume mit offenbaren Fenstern auszustatten und so ausreichende Lüftungsmöglichkeiten zu gewährleisten oder die Aufenthaltsräume über Eck anzuordnen, so dass eine Lüftung in Richtung nicht belasteter Gebiete erfolgt⁴⁰. Ähnliche Instrumente werden heutzutage im Bereich von *Niedrigenergie- oder Passivhäusern* freiwillig eingesetzt. Wenn hier mechanische Be- und Entlüftungsanlagen zur Energieeinsparung ausgewählt (oder sogar vorgeschrieben) werden, spricht dies dafür, dass dies nicht stets mit unzumutbaren Wohnverhältnissen einhergeht. Eine freiwillige zusätzliche Lüftung bleibt hier allerdings grundsätzlich möglich.

Ist ein gewerblicher Emittent nur tagsüber in Betrieb, besteht für den *Nachtzeitraum* kein Schutzbedarf. Falls also für den Tageszeitraum eine Öffnung der Fenster nicht möglich wäre, würde dies nicht zugleich für den Nachtzeitraum gelten, wodurch die Möglichkeit des Schlafens bei geöffneten Fenstern gewährleistet werden kann. Eine solche Unterscheidung kann im Bebauungsplan jedoch nicht getroffen werden, da die Nichtöffnung von Fenstern tagsüber eine verhaltensbezogene Anforderung wäre, die § 9 I Nr. 24 BauGB nicht vorsieht.

cc) *Folgen für die Abwägung*. Ein Immissionskonflikt kann am effektivsten durch die *räumliche Trennung* unverträglicher Nutzungen vermieden werden. Diese entspricht auch dem Grundkonzept des Bauplanungsrechts, das in der Baunutzungsverordnung eine gebietsbezogene Steuerung unterschiedlicher Nutzungen vorsieht und damit eine Vermeidung so genannter Gemengelagen anstrebt. Auch soweit bauliche Durchmischungen vorgesehen sind, was insbesondere im Mischgebiet nach § 6 BauNVO der Fall ist, soll die Beschränkung der in den Baugebieten zugelassenen Nutzungsarten grundsätzlich für eine Konfliktvermeidung genügen. Die Planung von sich gegenseitig beeinträchtigenden Nutzungen, die weitere Schallschutzmaßnahmen erforderlich macht, entspricht dem nicht. Es bedarf daher ausreichender städtebaulicher Gründe, solche konfliktträchtigen Gemengelagen planerisch herbeizuführen. Verschiedene Belange relativieren jedoch das vorrangig zu verfolgende Ziel einer räumlichen Trennung.

Die Lärmvermeidung an oder im Umfeld der Emissionsquelle ist *vorzugswürdig* gegenüber passiven Maßnahmen. Dies entspricht auch der bei der Bauleitplanung zur Orientierung heranzuziehenden TA Lärm. Daher sind zunächst räumliche

35 BVerwG, Beschl. v. 13. 5. 2004 – 4 BN 15/04, BeckRS 2004, 22804.

36 Dazu und zu weiteren Gesichtspunkten auch BVerwGE 128, 238 = NVwZ 2007, 831.

37 BVerwG, Urt. v. 21. 5. 1976 – IV C 80/74, juris (zum Verkehrslärm); dazu auch VGH Mannheim, Urt. v. 17. 9. 1999 – 3 S 3/99, juris.

38 Vgl. dazu z. B. VGH Mannheim, Urt. v. 27. 6. 2007 – 3 S 2528/05 (wohl nicht veröff.); OVG Münster, Urt. v. 22. 5. 2006 – 7 D 114/05.NE, BeckRS 2006, 26871.

39 BVerwG, Urt. v. 21. 5. 1976 – IV C 80/74, juris (zum Verkehrslärm); vgl. auch *Kuschnerus* (o. Fußn. 17), Rdnr. 298.

40 VGH Mannheim, Urt. v. 27. 6. 2007 – 3 S 2528/05 (wohl nicht veröff.).

Trennungsmöglichkeiten und aktive Maßnahmen sorgfältig zu prüfen⁴¹. Von diesen darf nur auf Grund überwiegender städtebaulicher Belange abgesehen werden. Diese Anforderungen ergeben sich aber auf der Planungsebene grundsätzlich nicht aus zwingenden rechtlichen Vorgaben etwa der TA Lärm oder der §§ 41 f. BImSchG in Verbindung mit der Verkehrslärmschutzverordnung, sondern aus einer sachgerechten und fehlerfreien Anwendung des planerischen *Abwägungsgebots*.

Die Kommune muss darlegen, warum zur Lösung des Immissionskonflikts *keine besser geeigneten Flächen oder Maßnahmen* zur Verfügung stehen⁴². Nicht erforderlich ist, dass überhaupt keine anderen geeigneten Flächen vorhanden sind. Die Kommunen sind jedoch verstärkt auf ihre Verpflichtung hinzuweisen, Lärmkonflikte nicht nur „gerade so“ und mit wenig geeigneten Instrumenten zu lösen, sondern durch die Bauleitplanung vorsorgenden Immissionsschutz zu betreiben und eine nachhaltige städtebaulich und gesundheitlich sinnvolle Entwicklung zu gewährleisten. Die städtebaulichen Belange müssen umso gewichtiger sein, je stärker die passiven Maßnahmen in die Wohnqualität eingreifen. Der teilweise Ausschluss schutzbedürftiger Räume und öffentlicher Fenster ist so noch möglich, während eine vollständige Fremdbelüftung in einem neuen Wohngebiet nur in seltenen Fällen zulässig sein dürfte⁴³.

Beispielsweise eine wirtschaftlich optimale Verwertung vorhandener Flächen würde für sich genommen keinen tragfähigen städtebaulichen Grund darstellen. *Finanzielle Erwägungen* dürften erst ausschlaggebend sein, wenn aktive Schutzmaßnahmen außer Verhältnis zur damit erzielbaren Lärmreduzierung stehen. Dabei ist vor allem zu berücksichtigen, wie viele Betroffene in welchem Umfang durch die (aktive) Maßnahme geschützt werden können. Allgemeine „Anforderungen kostensparenden Bauens“ i. S. des § 1 VI Nr. 2 BauGB dürften dagegen nur in wenigen Fällen entscheidend sein.

Im Ergebnis wäre eine vollständige Ablehnung passiven Schallschutzes nicht sachgerecht. Für gewerbliche Immissionen ergibt sich weder aus dem Bundes-Immissionsschutzgesetz noch der TA Lärm eine planerische Vorwirkung in dem Sinne, dass passive Schallschutzmaßnahmen generell ausgeschlossen wären. Wenn im Einzelfall keine Alternativstandorte zur Verfügung stehen und aktive Schutzmaßnahmen ausscheiden, ist nicht erkennbar, warum ein vorhandener Wohnbedarf nicht mit Hilfe passiven Schallschutzes befriedigt werden sollte. Einzelne Standorte können auf Grund der besonderen Örtlichkeit selbst bei passiven Schallschutzmaßnahmen eine hohe Attraktivität haben⁴⁴. Die Auswahl passiver Schallschutzmaßnahmen unterliegt damit letztlich der *ordnungsgemäßen Abwägung* der planenden Gemeinde.

5. Vollziehbarkeit

Sind aber bauplanungsrechtliche und immissionsschutzrechtliche Vorschriften derart aufeinander abgestimmt, dass Bebauungspläne auch *vollziehbar* sind, wenn sie passiven Schallschutz bei gewerblichen Immissionen festsetzen?

Das Bauplanungsrecht wirkt mittels der festgesetzten Gebietsarten auf die immissionsschutzrechtliche Zumutbarkeitsschwelle ein, da diese abgestuft nach Gebietstypen bestimmt wird (vgl. z. B. Nr. 6.1 TA Lärm), für deren Einordnung grundsätzlich die Bebauungspläne maßgeblich sind (Nr. 6.6 TA Lärm). Entgegen der Auffassung des OVG

*Münster*⁴⁵ kann die Bauleitplanung aber auch über diese gebietsbezogene Beurteilung hinaus auf das Immissionsschutzrecht einwirken. Für gewerbliche Immissionen gilt dies hinsichtlich der auf Überwachungs- und Genehmigungsebene maßgeblichen *Immissionsorte*.

Nach Nr. 2.3 TA Lärm ist der maßgebliche Immissionsort derjenige Punkt, an dem eine Überschreitung der Immissionsrichtwerte am ehesten zu erwarten ist. Die in Bezug genommene Nr. A.1.3 des Anhangs zur TA Lärm bestimmt, dass der Immissionsort bei bebauten Flächen 0,5 m außerhalb *vor der Mitte des geöffneten Fensters* des vom Geräusch am stärksten betroffenen *schutzbedürftigen Raumes* nach DIN 4109 liegt. Wenn also kein schutzbedürftiger Raum oder kein öffentlicher Fenster vorhanden ist, fordert die TA Lärm an dieser Stelle nicht die Einhaltung der Immissionsrichtwerte. Durch Festsetzungen zu diesen baulichen Gegebenheiten kann die Bauleitplanung somit Einfluss auf die maßgeblichen Immissionsorte nehmen⁴⁶.

Die Auffassung des OVG *Münster*⁴⁷, über die Bauleitplanung könne nur eine gebietsbezogene Steuerung der Erheblichkeitsschwelle mittels Festlegung der Gebietsart erfolgen, ist auch nicht in Einklang zu bringen mit der zulässigen Überschreitung der Orientierungswerte der DIN 18 005. Eine solche Überschreitung ist nicht nur zulässig, wenn dafür eine konkrete gesetzliche Grundlage besteht. Die vom OVG *Münster* angesprochenen immissionsschutzrechtlichen „Grenzwertregelungen“ beanspruchen auf Planungsebene gerade keine strikte Geltung. Sie sind für die flächhaften planerischen Festsetzungen nur insofern verbindlich, als an ihnen nicht die *Vollzugsfähigkeit* des Planes scheitern darf. Wenn die planerischen Festsetzungen auf die TA Lärm abgestimmt sind, droht eine solche Vollzugsunfähigkeit aber nicht. Auch bei den §§ 41 f. BImSchG handelt es sich nicht um eine gesetzliche Ermächtigung, sonst nicht zulässige Schutzmaßnahmen festzulegen, sondern um eine äußerste Grenze, die im Wege der Abwägung nicht überwindbar ist.

6. Festsetzungsmöglichkeiten

Bei der Auswahl der passiven Schutzmaßnahmen ist darauf zu achten, dass diese eine Konfliktlösung auch tatsächlich gewährleisten. Dies ist nur der Fall, wenn sie auf die immissionsschutzrechtlichen Vorgaben – hier: TA Lärm – abgestimmt sind.

a) *Ausschluss öffentlicher Fenster in schutzbedürftigen Räumen*. Der Ausschluss öffentlicher Fenster in schutzbedürftigen Räumen⁴⁸ führt zu einer hinreichenden Konfliktlösung. Vor einem nicht schutzbedürftigen Raum oder vor einem nicht öffentlichen Fenster befindet sich kein Immissionsort nach TA Lärm. Der Begriff des schutzbedürftigen Raumes ist in der DIN 4109 definiert, worauf auch A.1.3 des Anhangs zur TA Lärm verweist⁴⁹. Wegen fehlender Abstimmung auf die Überwachungsebene (und Unbestimmtheit)

41 Zum Schutz vor Verkehrslärmbelastungen vgl. auch *BVerwGE* 128, 238 = NVwZ 2007, 831.

42 Vgl. dazu auch *VGH Mannheim*, Urt. v. 17. 9. 1999 – 3 S 3/99, juris.

43 Vgl. *VGH Mannheim*, Urt. v. 17. 9. 1999 – 3 S 3/99, juris.

44 Vgl. das Beispiel *OVG Hamburg*, Urt. v. 27. 4. 2005 – 2 E 9/99, BeckRS 2005, 28990 (Hafencity).

45 *OVG Münster*, NJOZ 2005, 5175 = BeckRS 2005, 30053.

46 Anders *OVG Münster*, NJOZ 2005, 5175 = BeckRS 2005, 30053, wonach es nur an einem maßgeblichen Immissionsort fehle, „wenn das Fenster überhaupt unzulässig ist“.

47 *OVG Münster*, NJOZ 2005, 5175 = BeckRS 2005, 30053.

48 So in dem der Entscheidung *VGH Mannheim*, Urt. v. 27. 6. 2007 – 3 S 2528/05 (wohl nicht veröff.) zu Grunde liegenden Bebauungsplan.

49 Zu diesem Begriff vgl. auch *BVerwGE* 129, 209 = NVwZ 2008, 76.

wäre es dagegen z. B. nicht ausreichend, „sensible Räume“ nicht zuzulassen.

Bei einem Ausschluss öffentlicher Fenster oder schutzbedürftiger Räume ist ein Einschreiten nach der TA Lärm damit grundsätzlich ausgeschlossen. Der Emittent muss keine Unterlassungsansprüche der Wohnbebauung befürchten. Allein auf Grund der Lärmbelastung auf *Außenwohnbereichsflächen* kann gegen den Gewerbebetrieb nicht eingeschritten werden⁵⁰, da sich dort bereits kein maßgeblicher Immissionsort nach TA Lärm befindet.

b) *Maßgeblichkeit von Innenpegeln.* Zu weit geht die bereits dargestellte Entscheidung des *VGH Mannheim* aus dem Jahre 2006⁵¹. Das Gericht stellt entscheidend auf „zumutbare Innenpegel“ ab, aber nicht darauf, ob die Fenster *geöffnet* werden können. Dem dürfte im Anwendungsbereich der TA Lärm nicht zu folgen sein, da in einem solchen Fall weiterhin ein Immissionsort nach der TA Lärm besteht. Für diesen ist nicht relevant, welche Dämmwirkung hinter dem Immissionsort befindliche Fenster aufweisen. Für die Genehmigung der heranrückenden Wohnbebauung ist der Hinweis des *VGH* zwar richtig, dass die TA Lärm nicht unmittelbar anwendbar ist. Bei der späteren *Überwachung* des Gewerbes ist sie jedoch wieder maßgeblich, so dass der Gewerbetreibende unter Umständen doch mit Unterlassungsansprüchen rechnen muss. Es ist sehr fraglich, ob der Auffassung des Gerichts gefolgt werden kann, dass es bei passiven Schallschutzmaßnahmen, durch die „die jeweils maßgeblichen Innenraumwerte für ein ungestörtes Wohnen tags und nachts“ eingehalten werden, keines Einschreitens der zuständigen Behörde bedürfe. Gleiches gilt für die Behauptung, ein „nicht dauerhaft zu öffnendes Fenster“ könne nicht für die Bestimmung des Immissionsortes gemäß TA Lärm maßgeblich sein. Auf die Dauerhaftigkeit der Öffenbarkeit stellt die TA Lärm nicht ab. Bei solchen Festsetzungen können dem Gewerbebetrieb somit Unterlassungsansprüche drohen – was in die planerische Abwägung eingestellt werden muss.

7. Faktische Umsetzbarkeit

Auch wenn passiver Schallschutz in rechtlich zulässiger Weise festgesetzt werden kann, sind *faktische Umsetzbarkeitsschwierigkeiten* nicht zu verkennen und bereits in der Planung zu berücksichtigen.

Rechtlich können die Bebauungsplanfestsetzungen umgesetzt werden, indem die passiven Schutzmaßnahmen als Auflage zu den Baugenehmigungen für die Wohnnutzung verfügt werden⁵². Auch soweit landesrechtlich keine Baugenehmigungen erforderlich sind, kann selbstverständlich die Einhaltung der Bebauungsplanfestsetzungen gefordert werden⁵³. Die Neigung der Eigentümer dürfte allerdings vielfach gering sein, diese Vorgaben auch *tatsächlich* umzusetzen. Um die Vollziehbarkeit des Bebauungsplans zu gewährleisten und das Gewerbe vor Unterlassungsansprüchen zu schützen, zwingen die relativ starren Regelungen der TA Lärm dazu, nicht nur eine bestimmte Schalldämmwirkung der Fenster vorzuschreiben, sondern deren Öffenbarkeit auszuschließen. Dies nimmt den Eigentümern die Möglichkeit, eigenständig über die Gebäudelüftung zu entscheiden. Wenn dann ein Gewerbebetrieb z. B. nur tagsüber arbeitet und die „Festverglasung“ für schutzbedürftige Räume zur Sonnenseite der Gebäude vorgeschrieben wird⁵⁴, wird kaum ein Eigentümer „freiwillig“ nicht-öffenbare Fenster einbauen. Ohne eine Überwachung durch die Baurechtsbehörde wird eine solche Festsetzung in der Regel wohl nur theoretischer Natur bleiben. Dies belegt zwar noch keine rechtliche Vollzugsunfähig-

keit, sondern lässt allenfalls einen Überwachungsbedarf erkennbar werden. Eine Überwachung durch die Baurechtsbehörde entspricht aber kaum der Praxis. Dies erhöht zugleich die Anforderungen an eine ordnungsgemäße Abwägung: Die planende Gemeinde muss sorgfältig prüfen, ob solche Festsetzungen bei einer Gesamtbetrachtung sinnvoll und vollziehbar erscheinen.

8. Rechtsfolgen fehlender Umsetzung

Die zu erwartende eingeschränkte Umsetzungsbereitschaft wirft zugleich die Frage auf, welche *Rechtsfolge* bei einer fehlenden Umsetzung passiver Schallschutzmaßnahmen an den Wohngebäuden eintritt: Ist der Gewerbebetrieb auch dann vor Unterlassungsansprüchen geschützt? Dies ist zu bejahen, zumindest soweit die Vorgaben der Bauleitplanung in der Baugenehmigung umgesetzt worden sind. Wenn die Wohnbebauung die zu ihrem Schutz verfügbaren Maßnahmen nicht umsetzt, kann sich dieser „Regelverstoß“ nicht zum Nachteil des Emittenten auswirken⁵⁵. Die schutzwürdige Bebauung kann sich nicht auf die Einhaltung bestimmter Werte an Immissionsorten berufen, die nach der Baugenehmigung gar keine solchen sein dürfen.

Wenn die Baurechtsbehörde es dagegen versäumt, die passiven Schutzmaßnahmen in der Baugenehmigung umzusetzen, wird es nach Bestandskraft der Genehmigung schwierig für den Emittenten, sich noch auf die planerischen Festsetzungen zu berufen. Aus Sicht des Gewerbetreibenden begründet dies eine *faktische Überwachungslast*. Will er der in der Praxis nicht selten zu beobachtenden Gefahr begegnen, dass die Genehmigungsbehörde den Bebauungsplan nur unzureichend umsetzt, muss er sämtliche Baugenehmigungen prüfen und gegen diese vorgehen, wenn die passiven Maßnahmen nicht hinreichend umgesetzt wurden. Andernfalls läuft er Gefahr, später Unterlassungsansprüchen ausgesetzt zu sein.

III. Fazit

Die für die Zulassung und Überwachung gewerblicher Anlagen geltenden Vorschriften sind nicht darauf angelegt, Immissionskonflikte durch passive Schallschutzmaßnahmen zu lösen. Auch auf der Ebene der Bauleitplanung ist die Emissionsbekämpfung an der Quelle grundsätzlich vorzugswürdig. Aktiver Schallschutz ist grundsätzlich deutlich besser geeignet, gesunde und angenehme Wohnverhältnisse zu gewährleisten. Passiver Schallschutz ist jedoch *nicht ausgeschlossen*. Seine Festsetzung erfordert aber überwiegende städtebauliche Belange, deren Gewicht vor allem von der Wohnverträglichkeit der Festsetzungen abhängt. Die Gefahr von Vollzugsdefiziten spricht für eine zurückhaltende Anwendung passiver Maßnahmen. Vorrangig zu prüfen sind in jedem Falle die räumliche Trennung unverträglicher Nutzungen und aktive Schallschutzmaßnahmen. Ein mit diesen Maßnahmen gleichberechtigtes Konfliktlösungsmittel stellt der passive Schallschutz *nicht* dar. ■

50 *VGH Mannheim*, Urt. v. 27. 6. 2007 – 3 S 2528/05 (wohl nicht veröff.); ähnlich *VGH Mannheim*, NVwZ-RR 2007, 168 (jedenfalls „wenn die gewerblichen Lärmimmissionen durch Verkehrslärm überlagert werden und der Gewerbelärm nicht in besonderer Weise störend wirkt“).

51 *VGH Mannheim*, NVwZ-RR 2007, 168.

52 Zur Möglichkeit von Baugeboten vgl. *BVerwG*, NJW 1995, 2572.

53 Vgl. z. B. für das Kennntnisgabeverfahren in Baden-Württemberg §§ 51 IV, 47 I BadWürttBauO.

54 So in dem vom *VGH Mannheim*, Urt. v. 27. 6. 2007 – 3 S 2528/05 (wohl nicht veröff.) entschiedenen Fall.

55 So auch *VGH Mannheim*, NVwZ-RR 2007, 168.